

住民参加の川づくりにおける 合意形成手法に関する一考察

A CASE STUDY ON CONSENSUS-BUILDING WITH CITIZENS ON RIVER RESTORATION

林博徳¹・島谷幸宏²・松尾耕太郎³・梶原龍生³

Hironori HAYASHI, Yukihiro SHIMATANI, Kotaro MATSUO and Tatsuo KAJIHARA

¹ 学生会員 工修 九州大学大学院工学府 (〒814-0395 福岡市西区元岡 744)

² フェロー会員 工博 九州大学大学院工学研究院 (〒814-0395 福岡市西区元岡 744)

³ 非会員 工修 福津市役所都市整備部建設課 (〒811-3304 福岡県福津市津屋崎 1-7-1)

It is now getting more important to make an agreement among citizens on river restoration project.

In this study, we considered what are important factors to make a good consensus with citizens in the river restoration project, through the river workshop of the Kamisaigo river.

The major findings include the followings:

- Analysis of concern among stake holders are important.
- Clearly induction of decision making rule to inhabitants is important.
- Role sharing between facilitator and exponent makes smooth progress of workshop.
- Facilitator should be receptive to inhabitants' opinion.

Key Words : *consensus-building, inhabitants' participation, river management*

1. はじめに

平成 9 年の河川法改正以来, 川づくりにおいても住民参加で事業を実施することは益々重要になりつつある。

「住民参加」と称される川づくりの取り組みは広く実施されているが, 多大な労力をかけたにも関わらず成果が上らない事例も少なくない。この理由として, 住民参加で事業を実施する上での留意点や必要条件に関する知見の蓄積が少ないことが一因と考えられる。住民参加事業のプロセスで実施すべき事象について一般的な事項を示した知見は多く見受けられる^{1) 2)}が, これらに見られる記述は一般的な方法論が多く, ワークショップ等の現場で直接活かせる具体的な知見とは言い難い。行政やコンサルタントといった現場で従事する技術者にとって, 住民との円満な合意形成や住民から事業に対する有益な知見を引き出すことは非常に重要な課題である。そこで本論では, 筆者らが参加したワークショップにおいて, 円滑な進行と円満な合意形成という観点から, 住民参加で川づくりを進めていく上での留意点や必要条件について考察した結果について報告する。

2. 対象事業の概要

事業対象河川は福岡県福津市を流れる 2 級河川西郷川の支川上西郷川である。上西郷川流域を含む福津市の福間駅周辺では, 現在福間駅東土地区画整理事業が行われている。それに合わせて上西郷川でも河川用地を, 横断幅で現況の 2 倍程度に拡幅するなどして, 治水安全度を 1/5 から 1/10 まで上げる改修が計画されている。

福津市では西郷川の整備について平成 13 年 3 月に西郷川リバー基本計画を位置づけ, 水辺環境の保全や改良に取り組んでいる³⁾。その一環として, 上西郷川でも「所定の治水安全度を確保したうえで, 地域の方々に愛され親しまれる川とする」ために平成 17 年度に「上西郷川川づくりワークショップ」が実施されている⁴⁾。このワークショップには, 小学生やその保護者を含む周辺住民が参加し, 環境学習教室や先進事例の視察等を実施するなどして, 上西郷川の川づくり構想をまとめている。このように上西郷川ではこれまで, 水辺環境の改善に向けて, 周辺住民が参加した川づくりの取り組みが実施されてきた。

しかしながら, この結果作成された整備計画案は, 十

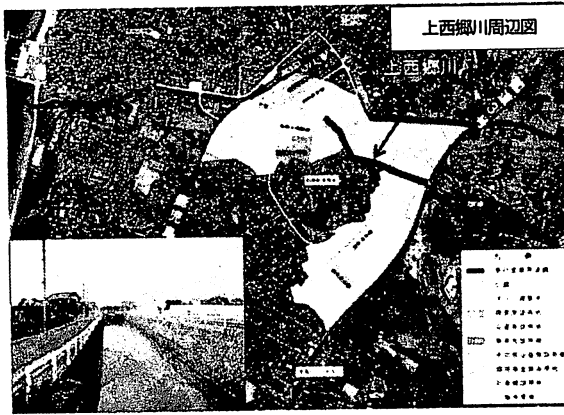


図-1 上西郷川位置図および現況写真（出典：都市再生機構福岡駅東土地区画整理事業パンフレットに加筆）

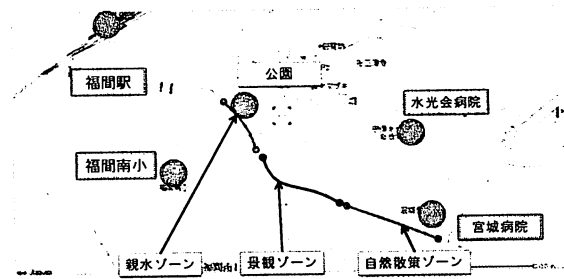


図-2 上西郷川整備対象区間平面図

分に地域住民の要望が十分に反映されているものではなかった。また、この計画案が作成された時期が、「多自然川づくり基本指針」（平成 18 年 10 月通達）が出される前であったこともあり、多自然川づくりの考え方についても十分に反映されていなかった。

このような背景を受け、上西郷川では、平成 19 年度より検討に九州大学を加えて再度ワークショップを実施し、より民意や多自然川づくりの考え方を反映した計画案の作成に取り組んできた。ワークショップで検討対象とした区間は、上西郷川と西郷川の合流点から国道 3 号線までの縦断延長約 880m の区間である。整備対象区間には、平成 20 年 12 月現在左岸側に既存の住宅が立ち並び、右岸側には県道を挟んで住宅用地が広がっている（図-1）。対象区間は、周辺施設等との関係から 3 つのゾーンに分けられており、本ワークショップでもゾーン毎に検討を行った（図-2）。

3. ワークショップの実施体制

ワークショップの参加者は、河川管理者である福津市、九州大学、上西郷川周辺に住む居住者、福岡県、コンサルタントであった。それぞれのワークショップにおける役割を表-1 に示す。ワークショップは計 8 回実施された。各回の検討内容は表-2 に示すとおりである。

本ワークショップでは、住民の意見を具体的かつ正確にくみ取れるよう計画案の模型を囲んで議論するという方法をとった。まず多自然川づくりの考え方に基づいた

表-1 ワークショップ参加者とその役割

参加団体	ワークショップでの役割
福津市	河川管理者・議事進行
九州大学	ワークショップ進行・多自然川づくり検討・模型作成
地域住民	—
福岡県	オブザーバー
コンサルタント	設計図作成・治水検討

表-2 ワークショップ実施日程と内容

No.	日付	議題
第1回	平成19年11月10日	集いの駅(調整池公園)の計画検討
第2回	平成20年3月14日	ワークショップ参加者の確認と今後の進め方
第3回	平成20年5月7日	親水ゾーン計画検討
第4回	平成20年6月13日	上西郷川整備対象区間全体の方向性の確認
第5回	平成20年7月16日	親水ゾーン計画検討
第6回	平成20年9月1日	景観ゾーン計画検討
第7回	平成20年10月20日	自然散策ゾーン計画検討
第8回	平成20年11月26日	ワークショップ全体のまとめ

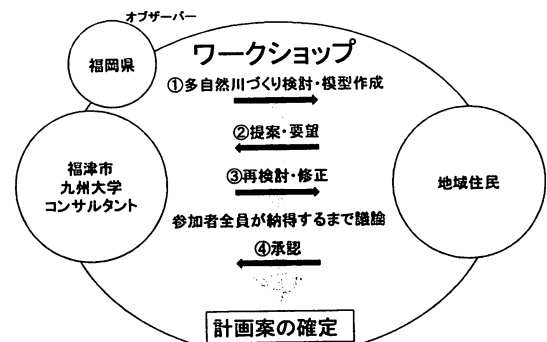


図-3 ワークショップ実施体制イメージ

基本案の模型を九州大学で作成し、ワークショップにおいて参加者全員でその模型を囲み、議論を行った。その後ワークショップの議論で出された意見や提案を踏まえ、九州大学、福津市、コンサルタントで再検討し、模型を修正し、再びワークショップで議論を行った。これらのプロセスはワークショップ参加者全員が納得するまで繰り返し実施し、承認された計画案を最終案とした（図-3）。

4. ワークショップの進め方について

本ワークショップは、開始当初、地域住民の行政や九州大学に対する不安や不信任感、ワークショップ進行側の住民特性の把握の不十分さなどから、円滑に進まなかった。そのためワークショップの進め方や意思決定の方法に工夫を凝らした。その結果、最終的にはスケジュール通り計 8 回で全行程終了し、参加者全員が納得する計画案をまとめることができたと考えている。

本章以降ではこれらを踏まえて、筆者らが本ワークショップを通じて経験した失敗や、その解決手段について分析し、ワークショップを円滑に進行していくために考慮すべきことや必要と考えられることについて報告する。

(1) ステークホルダー分析

本ワークショップには、毎回15~20人前後の地域住民の参加者があった。開催当初筆者らは、これらの参加者を「地域住民」としてひとくくりに考えていた。しかしながら、地域住民の中には「治水や洪水について関心を持つ人」、「子供の利用に対する安全性に対して関心を持つ人」、「生物の生息環境について関心を持つ人」など様々な考えを持つ人が参加していた。そのため、それぞれの主張や懸念も異なっており、議論がかみ合わず、円滑な進行の足枷となっていた。このような状況下で一度に懸念を解決し合意を得ることは大変困難である。個々の懸念を分析し、ひとつずつ解決していかなければならない。

したがってワークショップの円満な合意形成には、どのようなことに利害関心を持つ人（ステークホルダー）がワークショップに参加しているかを分析し、ステークホルダー別に合意形成の際に障壁となる懸念を解消する必要があると考えられた。

また、ワークショップに参加していない人の中にも重要なステークホルダーがいる場合があり、これらの人々がワークショップの最終回近くになって新たな懸念を主張した場合、合意形成に致命的な悪影響を及ぼすことになりかねない。そのため、早い段階でのステークホルダーの十分な分析、選定が重要と考えられる。

本ワークショップにおける主なステークホルダーは図-4に示す通りである。

(2) 意思決定ルールの設定

本ワークショップでは、ワークショップにおける意思決定のルールを以下のように設定した。

- ① ワークショップの場で合意が得られた事項は、計画案に反映する。またその様子を模型上に表現することにより、視覚的に確認できるようにする。
- ② 毎回ワークショップの終了時に、その回に決定した事項について全員で確認をする。
- ③ ワークショップ開始時に、前回までのワークショップで決定した事項について確認をする。またこの際「かわら版」という形で前回ワークショップでの決定事項についての議事録を配布する。
- ④ 懸念事項については、その都度確認をし、一度ワークショップで合意を得た懸念事項については、その後のワークショップで繰り返さない。

以上のルールは、いずれも決定事項を確認するためのものである。これらのルールを設定する前は、ワークショップでの決定事項が、その次のワークショップにおいて覆され、議論が先に進まないことが多くあった。

しかし、これらのルールをワークショップ参加者に明瞭に示した結果、ルール設定後は円滑にワークショップを進めることができた。この仕組みは新たな参加者が加わる際等にも非常に有効であった。

意思決定ルールは第3回ワークショップで話し合いに

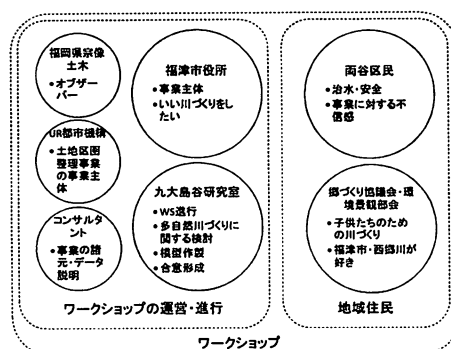


図-4 本ワークショップにおけるステークホルダー

よって内容を決定し、第4回目以降から導入された。第1回、第2回ワークショップでは、意思決定ルールが決まっていなかったことが、ワークショップ進行が滞る原因の1つであり、それについては参加住民も認識していたので、参加住民から意思決定ルールの必要性についての異議は出されなかった。しかしながら、第1回目に意思決定ルールに関する話をしていれば、それに対する懸念や異議が出された可能性もあり、意思決定ルールの設定時期については、ワークショップの流れをよく見極めてから決める必要がある。

5. 模型について

これまで河川技術者は主に2つの目的において模型を使用してきた。1つは流況や河床変動等の物理現象を把握する目的、もう1つは景観や構造の設計検討の場で、良し悪しを視覚的に確認する目的である。近年これらに加えて、住民参加のワークショップ等の場において、合意形成のツールとして模型が使用される機会が増えつつある^{5),6)}。ここでは、本ワークショップにおいて合意形成のツールとして用いた模型の効果について報告する。

本ワークショップでは、1/200縮尺と1/100縮尺の2種類の模型を用いた。これらに対する地域住民の反応を観察した結果、1/200縮尺模型を用いたときにはほとんど反応がなかったのに対し、1/100縮尺の模型を用いたときは非常に多くの意見が出された（図-5）。これは、縮尺が大きい1/100縮尺模型の方では、土羽護岸の起伏等詳細な変化を確認できたことによると考えられた。一方、1/200縮尺模型ではほとんど住民の反応がなかったことから、上西郷川程度（川幅が約20m）の河川において模型を用いた議論を、一般市民とともに実施する際は1/100程度の縮尺は必要であると考えられる。ただし目的とする議論の内容等によっても必要な模型の縮尺は変わってくるので、その都度目的や河川の大きさに合わせて考える必要がある。

本ワークショップでは第2回までは、護岸等に色を付けていない模型を使用した。第2回のワークショップ時に複数の参加者から色をつけてほしいという要望が聞かれたので、第3回からは護岸等に着色した模型を用いた

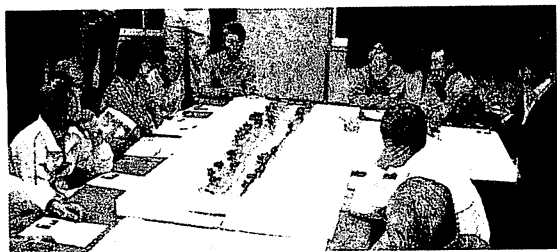


図-5 模型を囲み議論する参加者

ところ、それまでに比べて参加者から「わかりやすい」、「イメージが湧きやすい」との声が多数聞かれ、より活発な議論がなされた。このことからワークショップで用いる模型には、リアリティが重要であると考えられる。

一般に河川の計画を議論する際には、平面図や断面図などの図面が多く用いられる。しかし、これらの図面から実際の姿を3次元でイメージすることは、図面を見慣れている技術者にとっても容易なことではない。ましてや、日頃図面に馴染みのない一般市民にとっては、非常に困難なことと考えられる。しかし模型であれば、誰でも視覚的に空間情報を把握することが可能である。

以上に述べてきたように、本ワークショップでは、模型を用いたことで計画案に対する具体的な意見も多数出され、活発な議論がなされた。また空間情報を誤解なく共有できるため、議論が円滑に行われた。このように本事例において、模型は非常に重要な役割を果たした。ただし、着色の有無や縮尺の違いによって、住民の反応に差が見られたことからわかるように、模型の効果はそのクオリティによって大きく左右されることが考えられる。

6. ファシリテータの役割

ワークショップ等の合意形成を必要とする場面では、ファシリテータの役割が重要であるといわれている²⁾。

本事例の様に、河川の整備計画案を決めるプロジェクトの合意形成の場面においては、ファシリテータには進行役としての役割に加えて説明者としての役割が求められる。進行役の役割とは、ワークショップ全体の雰囲気や状況を把握し、適切に話題を振るなどして参加者の思いを過不足なく引き出し、その場の話し合いが円滑に進む様にコントロールすることである。一方、説明者の役割とは、プロジェクトの全容を理解した上で、地域住民に対して計画案をわかりやすく説明することである。これら2つの役割がうまく機能しなければ、ワークショップを円滑に進めることは困難である。本事例においても、ファシリテータの能力不足からこれら2つの役割のいずれかあるいは両方が機能せずに、ワークショップの進行が滞る場面が度々あった。そのためワークショップ中盤以降ではこれらの役割を2人の人間で分担して実施した。その結果、円滑にワークショップは進行し、円満な合意形成をなすことができた。ファシリテータに必要な2つ

の役割を一人で機能させるには、かなりの訓練や経験が必要であると考えられる。そのため多くの場合、進行役と説明役の役割分担をして、ファシリテータを2人設けることが、円滑なワークショップの進行に有効であると考えられる。

ファシリテータは進行役として会話をコントロールする必要があるため、参加者と直接言葉を交わす機会も多い。そのため何らかの理由でワークショップの雰囲気が悪くなっている場合には、不満や文句をぶつけられる対象になることがある。本ワークショップにおいても筆者らはしばしばそのような場面に遭遇した。これらの場合、一度黙って耳を傾ける受容的な態度をとると、円滑に進行することが多かった。逆に反論をすると、雰囲気が悪化し、進行が滞った。したがって、ファシリテータには受容的な態度が重要と考えられるが、それは個人の能力や経験によるところが大きい。また、このような能力を有した技術者は現在のところ多いとは言えない。今後は、このような能力・経験を有し、かつ河川技術にも精通している技術者の育成が望まれる。

7. 結論

本論は、筆者らが参加したワークショップの経験を踏まえて、住民参加の川づくりで、円満な合意形成をするための留意点や必要条件を考察した結果について報告するものである。本論により得られた結論は以下のとおりである。

- ① ステークホルダー別に合意形成の際に障壁となる懸念を分析することが重要である。
- ② 意思決定の仕組みを明瞭にし、決定事項を確認する仕組みを設けることが重要である。
- ③ 模型は合意形成ツールとして有効であり、詳細な形状を把握できる程度の縮尺で作成し、着色した場合、より高い効果を発揮する。
- ④ 合意形成の場面におけるファシリテータには、説明者との機能分担が必要である。
- ⑤ ファシリテータのワークショップ現場での振舞い方としては、参加者の発言に対する受容的な態度が重要である。

参考文献

- 1) 玉井信行編:河川計画論,東京大学出版会,pp461-482,2004
- 2) 小林一郎監修,風景デザイン研究会著:風景のとりえ方・つくり方,共立出版, pp36-39,2008
- 3) 福津市:西郷川リバー基本計画,2001
- 4) 福津市:上西郷川川づくりワークショップ概要書,2006
- 5) 樋口明彦:RIVERFRONT,リバーフロント整備センター vol.63,pp10-13,2008
- 6) 平田雄一:水辺だより,国土交通省九州地方整備局監修,No.73,pp20-21,2006

(2009.4.9 受付)